Lublin, 5 lutego 2009r.

Radca prawny: dr Joanna Bodio,
Adiunkt w Katedrze Postępowania Cywilnego
i Międzynarodowego Prawa Handlowego UMCS w Lublinie

Opinia
sporządzona na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych, Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
do założeń Ministerstwa Sprawiedliwości do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych

I. Zakres przedmiotowy opinii
II. Uwagi ogólne
III. Uwagi szczegółowe do poszczególnych założeń
IV. Konkluzja

I. Zakres przedmiotowy opinii

Niniejsza opinia sporządzona została na podstawie treści założeń do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych, sporządzonych przez Departament Sądów Powszechnych Ministerstwa Sprawiedliwości, z dnia 21 stycznia 2009r. (s. 1 – 9 założeń).

Założenia do projektu ustawy określają zasady, warunki i tryb przyznawania oraz udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej osobom fizycznym. Projekt nie ma zastosowania do osób prawnych oraz do jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, które mogą mieć przymiot strony w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

Podstawowym założeniem projektu ustawy jest stworzenie nowego systemu instytucjonalnego, który zapewni realizację prawa dostępu niezamożnych obywateli do usług prawniczych przede wszystkim na etapie przedsądowym. W ramach systemu przyznawana będzie także nieodpłatna pomoc prawna w postaci udzielania informacji prawnych, porad prawnych (tzw. podstawowa pomoc prawna) oraz zapewnienia reprezentacji osób fizycznych przez profesjonalnych pełnomocników w postępowaniu przed sądem lub organem administracji państwowej lub

orządowej (tzw. rozszerzona pomoc prawna - s. 2 założeń). Obecnie przyznawanie nieodpłatnej ıocy prawnej w postępowaniu przed sądami powszechnymi lub administracyjnymi załatwiane . w tychże sądach, zaś zgodnie z założeniami projektu ustawy – zadania te mają być przekazane wiatowym centrom pomocy rodzinie, a w miastach na prawach powiatu – miejskim ośrodkom mocy społecznej.

Według założeń usługi prawnicze udzielane będą przez adwokatów, radców prawnych, oradców podatkowych oraz inne osoby, które są uprawnione do świadczenia usług prawniczych.

II. Uwagi ogólne

Należy podkreślić, że opiniowanie założeń do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych jest o tyle trudne, że po pierwsze –są to jedynie założenia, a nie projekt ustawy, stąd też ocena prawna dotyczyć może tylko ogólnych kwestii - wobec braku szczegółowych uregulowań. Po drugie – założenia tej ustawy znajdują się na etapie uzgodnień międzyresortowych, nie wiadomo więc, w jakiej wersji ustawa zostanie uchwalona.

Udzielanie bezpłatnej pomocy prawnej osobom fizycznym wynika z prawa do sądu uregulowanego w Konstytucji RP z 1997 r. oraz w aktach międzynarodowych.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Dostęp do sądu zagwarantowany jest każdemu człowiekowi na równych zasadach, a miarą jego efektywności jest m.in. instytucja zwolnienia od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych oraz możliwość skorzystania w ciągu całego postępowania sądowego z fachowej pomocy osoby trudniącej się zawodowo udzielaniem pomocy prawnej, tj. adwokata lub radcy prawnego (przynależna osobom uboższym)[1]. Konstytucja nie może zamykać nikomu drogi sądowe dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), zwłaszcza gdy chod: o osoby najuboższe. Zamykanie osobom ubogim prawa do bezpłatnej pomocy prawnej, a ty samym prawa do sądu, narusza fundamentalne zasady: demokratycznego państwa prawa (art. Konstytucji RP) oraz równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). Stanowi bowiem swoi dyskryminację majątkową.

Dostęp do sądu przejawiający się w prawie do „bronienia się osobiście lub p ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kos: obrony — do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy ustanowionego z urzędu, gdy wy tego dobro wymiaru sprawiedliwości" (art. 6 ust. 3 EKPC), kształtują akty ı

[1] K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości*, Zakamycze 2005, s. 34.

międzynarodowego: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r. (art. 10), europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (art. 6), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (art.14).

Zobowiązanie Polski do wprowadzenia pomocy prawnej z urzędu dla osób ubogich związane z naszym członkostwem w Unii Europejskiej, wynika także z zalecenia nr R(93)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich z dnia 8 marca 1993r., dotyczącego skutecznego dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości osób w sytuacji wielkiego ubóstwa. W powołanym wyżej zaleceniu, zobowiązuje się państwa członkowskie do „ułatwiania osobom w sytuacji wielkiego ubóstwa dostępu do prawa poprzez popieranie służb świadczących tym osobom doradztwo prawne oraz pokrywanie kosztów doradztwa prawnego dla tych osób przez system pomocy prawnej"[2]. Także art. 8 ust. 2 Karty podstawowych praw i wolności Unii Europejskiej nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia dostępu do pomocy prawnej osobom nieposiadającym wystarczających środków materialnych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości[3].

Bezpłatny dostęp do sądu wynika również z: dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003r. w sprawie statusu obywateli państw trzecich, którzy uzyskali status rezydenta długoterminowego (Dz.Urz. WE L 016 z 23.01.2004r.), dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich (Dz.Urz. UE L 158 z 30.04.2004r.), dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich (Dz.Urz. WE L 326 z 13.12.2005r,) oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1695 oraz z 2007 r. Nr 120, poz. 818).

Aktem prawnym umożliwiającym osobom fizycznym bezpłatny dostęp do sądu jest wprawdzie ustawa z dnia 17 grudnia 2004r. o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonych w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania (Dz.U. z 2005r., Nr 10, poz. 67), z tym że dotyczy ona wyłącznie obywateli państw unijnych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a nie obywateli RP. Ponadto w powołanej ustawie, prawo pomocy

---

[2] *Ibidem*, s. 34.

[3] O. Łyjak, *Potrzebna jest pomoc prawna z urzędu, zanim obywatel pójdzie do sądu*, Rzeczpospolita 30.04.2008r, www.rp.pl

obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie dla strony ubogiej adwokata lub radcy prawnego z urzędu, ale tylko na etapie przedsądowym i jedynie w sprawach cywilnych.

Brak ustawy regulującej możliwość skorzystania przez niezamożne osoby fizyczne (będące obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej), z nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, stanowi więc ograniczenie prawa do sądu.

Prace nad przygotowaniem ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej podejmowane były przez Ministerstwo Sprawiedliwości już dwukrotnie – w 2005r. (przez Ministra Andrzeja Kalwasa) i w 2007 r.(przez Ministra Zbigniewa Ziobro).

III. Uwagi szczegółowe do poszczególnych założeń

Założenia do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych nasuwają wiele wątpliwości, które mogą powodować pewne trudności interpretacyjne.

1. Założenia przewidują, że organizacja przyznawania nieodpłatnej pomocy prawnej i udzielania informacji prawnej (jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej) wykonywane będą przez powiatowe centra pomocy rodzinie, a w miastach na prawach powiatu – miejskie ośrodki pomocy społecznej (s. 1 i 4 założeń). Do kompetencji starosty lub z jego upoważnienia - kierownika centrum pomocy rodzinie, należeć będzie wydawanie decyzji w przedmiocie odmowy przyznania lub cofnięcia przyznanej nieodpłatnej pomocy prawnej, wydawanie decyzji w przedmiocie przyznania wynagrodzenia oraz zwrotu udokumentowanych wydatków dla osoby, która udzieliła pomocy prawnej beneficjentowi (s. 4 założeń). Wynika z tego, że organy te będą zajmowały się wyłącznie przyznawaniem nieodpłatnej pomocy prawnej. Poza zakresem ich zadań pozostanie natomiast możliwość zwolnienia od kosztów sądowych, która leżeć będzie dalej w gestii sądów. Takie rozwiazanie rodzi pewne zastrzeżenia. Po pierwsze spowoduje to dublowanie się systemów (tj. sprawdzanie statusu majątkowego osoby fizycznej przez sądy i centra pomocy rodzinie lub miejskie ośrodki pomocy społecznej), co znacznie przedłuży postępowanie sądowe, zamiast je skrócić. Po drugie - ze względu na fakt, że powiatowe centra pomocy rodzinie (zwane dalej: PCPR) lub miejskie ośrodki pomocy społecznej (zwane dalej: MOPS) znają lepiej sytuację materialną swoich podopiecznych, powinny włączyć się w udzielanie zwolnień od kosztów sądowych. Do rozważenie pozostaje forma, w jakiej to nastąpi, czy będzie to np. skierowana do sądu opinia PCPR (lub MOPS) o sytuacji majatkowej określonej osoby fizycznej, czy też wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych osoby zainteresowanej.

Kolejną kwestią wymagająca rozważenia jest to, kto będzie przyznawał nieodpłatną pomoc prawną. Z założeń wynika, że będzie to pracownik PCPR (lub MOPS – s. 5 założeń). Należy jednak podkreślić, że pracownikiem tym mógłby być tylko prawnik (najlepiej radca prawny). Powinna to być bowiem osoba, która potrafi ocenić: po pierwsze, czy pomoc prawna w danej sprawie się należy – ze względu na zawiłość sprawy, jej skomplikowanie pod względem faktycznym lub prawnym, po drugie - jaki rodzaj pomocy prawnej w danej sprawie winien być zastosowany (informacja prawna, tzw. podstawowa pomoc prawna, czy tzw. rozszerzona pomoc prawna – s. 2 założeń). Osoba nie posiadająca wykształcenia prawniczego nie będzie w stanie, w sposób prawidłowy, ocenić danej sprawy i przyznać adekwatnej pomocy prawnej.

2. Z założeń wynika, że usługi prawnicze udzielane będą przez adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych oraz inne osoby, które są uprawnione do świadczenia usług prawniczych (s. 6-7 założeń). W założeniach brak jest jednak wyraźnie określonych kryteriów, jakie powinny spełniać te osoby. Chodzi tu przede wszystkim o „inne osoby, które są uprawnione do świadczenia usług prawniczych". W ustawie powinny być wyraźnie określone nie tylko kryteria dotyczące wykształcenia osób świadczących pomoc prawną, ale także takie, jak np. rękojmia prawidłowego i rzetelnego wykonywania pomocy prawnej. Ponadto w ustawie powinien znaleźć się zapis, że wszystkie osoby świadczące pomoc prawną podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej.

Należy rozważyć zamieszczenie w ustawie wymogu, by podstawowa i rozszerzona pomoc prawna – z racji wysokich umiejętności - udzielana była przez adwokatów i radców prawnych (lub aplikantów adwokackich lub radcowskich), a informacja prawna – przez inne osoby uprawnione do świadczenia pomocy prawnej.

3. Powiatowe centra pomocy rodzinie prowadzić będą listy podmiotów świadczących pomoc prawną w ramach systemu. Wpisy na listy dokonywane będą na podstawie zestawień tych podmiotów przekazanych do powiatowych centrów pomocy rodzinie przez organy samorządowe organizacji zawodów prawniczych (s. 6 założeń). Z tych list pracownik PCPR (lub MOPS) będzie wybierał osobę świadczącą pomoc prawną. W związku z tym, w ustawie należy określić klarowne zasady wyboru osoby, która udzielać będzie pomocy prawnej (adwokata lub kancelarię adwokacką, radcę prawnego, itd.). Zapobiegnie to ewentualnym nadużyciom, które mogą powstać przy wyborze podmiotu świadczącego pomoc prawną. Może zdarzyć się bowiem, że pracownicy PCPR (lub MOPS) będą kierować osoby niezamożne do wybranych podmiotów świadczących pomoc prawną, z pominięciem pozostałych.

Ponadto należy rozważyć wprowadzenie możliwości zmiany (na wniosek klienta) osoby świadczącej pomoc prawną i wyznaczenie innego prawnika, jeżeli poprzedni nie wywiązywał się należycie z swoich obowiązków.

4. Przyznanie podstawowej pomocy prawnej dokonane będzie w formie pisemnego potwierdzenia wydanego przez powiatowe centrum pomocy rodzinie (s. 5 założeń). W ustawie należy określić, w jakiej formie ma być świadczona pomoc prawna, np. umowy cywilnoprawnej.

5. Postępowanie o przyznanie nieodpłatnej pomocy prawnej wszczynane będzie na wniosek osoby zainteresowanej, składany do powiatowego centrum pomocy rodzinie właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy. Termin na rozpoznanie wniosku wynosi: 14 dni w przypadku wniosku o przyznanie podstawowej pomocy prawnej oraz 7 dni w przypadku wniosku o przyznanie rozszerzonej pomocy prawnej. Rozpoznanie skargi przez wojewódzki sąd administracyjny nastąpić ma w trybie postępowania uproszczonego. Termin na załatwienie skargi wynosi: 30 dni – w przypadku skargi na odmowę przyznania podstawowej pomocy prawnej oraz 14 dni – w przypadku odmowy przyznania rozszerzonej pomocy prawnej (s. 5 - 6 założeń).

Wydaje się, że terminy na rozpoznanie wniosku o udzielenie pomocy prawnej są za długie, biorąc pod uwagę całą procedurę zaskarżania decyzji administracyjnych. Ponadto, ze względu na fakt, że złożenie wniosku o przyznanie pomocy prawnej nie będzie miało wpływu na bieg toczących się postępowań sądowych i administracyjnych (s. 6 założeń), nie będzie możliwe zawieszenie, czy odroczenie postępowania sądowego. Oznacza to, że sprawa w sądzie może zakończyć się wcześniej niż postępowanie wpadkowe mające na celu przyznanie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Warto także rozważyć (w szczególnych wypadkach, takich jak np. upływ terminu procesowego w sprawie) wprowadzenie przyspieszonej procedury przyznawania pomocy prawnej i ograniczenie terminu na rozpoznanie wniosku np. do 1 dnia.

6. Z uwagi na fakt, iż założenia do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych, mają zapewnić realizację prawa dostępu niezamożnych obywateli do usług prawniczych przede wszystkim na etapie przedsądowym, należy rozważyć zwolnienie osób fizycznych od kosztów pozasądowego postępowania mediacyjnego.

W postępowaniu cywilnym koszty mediacji, prowadzonej na skutek skierowania przez sąd, zalicza się do niezbędnych kosztów procesu. Jeżeli postępowanie cywilne zostało wszczęte w ciągu trzech miesięcy od dnia zakończenia mediacji, która nie została zakończona ugodą albo w ciągu trzech miesięcy od dnia uprawomocnienia się postanowienia o odmowie zatwierdzenia

ugody przez sąd, do niezbędnych kosztów procesu zalicza się także koszty mediacji w wysokości nieprzekraczającej czwartej części opłaty (art. 98^1 k.p.c.). W postępowaniu mediacyjnym prowadzonym na podstawie skierowania sądu, wysokość wynagrodzenia mediatora określają w umowie strony w granicach wyznaczonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu cywilnym (Dz. U. Nr 239, poz. 2018). Sąd, kierując sprawę do mediacji, nie może ustalić wynagrodzenia mediatora ani domagać się od stron zaliczki na wynagrodzenie mediatora (R. Zegadło). Koszty mediacji nie stanowią w ogóle kosztów sądowych. W przypadkach określonych w art. 98^1 § 1 i 2 k.p.c. stanowią one jednak koszty procesu niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony[4], co za tym idzie, można domagać zwolnienia od tych kosztów.

Natomiast koszty mediacji pozasądowej, którą wybierają same strony, nie są zaliczane do kosztów sądowych ani procesu, strony nie można więc od nich zwolnić. Stąd też należałoby rozważyć możliwość stworzenia przez ustawodawcę trybu umożliwiającego zwolnienie niezamożnych osób fizycznych od kosztów pozasądowego postępowania mediacyjnego. Koszty te ponosiłby za nie Skarb Państwa. Za wzór można przyjąć w tym przypadku rozwiązanie istniejącego w art. 6 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz.U. Dz.U. 2008r., Nr 189, poz. 1158). W ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych mógłby znaleźć się zapis: „Jeżeli strona pozasądowego postępowania mediacyjnego nie jest w stanie bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny ponieść żądanego przez mediatora wynagrodzenia, może wystąpić z wnioskiem do sądu rejonowego właściwego ze względu na jej miejsce zamieszkania o zwolnienie w całości lub w części od ponoszenia tego wynagrodzenia".

7. Pozytywnie należy zaopiniować określone w założeniach sankcje (cofnięcie przyznanej pomocy prawnej, obowiązek zwrotu w całości lub w części poniesionych przez centrum kosztów pomocy prawnej - s. 5) przewidziane za wprowadzenie PCPR (lub MOPS) w błąd co do sytuacji finansowej osób, którym przyznana została pomoc prawna.

8. W założeniach przewidziano utworzenie Rady Pomocy Prawnej działającej jako organ przy Prezesie Rady Ministrów ustalający standardy udzielania pomocy prawnej i badający ich przestrzeganie. Do zadań Rady należeć będzie monitorowanie działania systemu, określanie

[4] P. Telenga, *Art.* 183(5) k.p.c. [w:] J. Bodio, T. Demedecki, A. Jakubecki, O. Marcewicz, P. Telenga, M.P. Wójcik, *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, pod red. A. Jakubeckiego, Oficyna 2008

szczegółowych standardów świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej oraz udział w tworzeniu i opiniowaniu projektów aktów prawnych dotyczących przedmiotowych zagadnień.

Radę powoływać będzie Prezes Rady Ministrów na okres 4 – letniej kadencji, spośród osób wskazanych przez samorządy zawodów prawniczych oraz osób wskazanych przez organizacje pozarządowe, do których zadań statutowych należy świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej (s. 4 założeń).

Zastrzeżenie budzi organ sprawujący nadzór nad Radą Pomocy Prawnej, czyli Prezes Rady Ministrów. Wydaje się, że odpowiedniejszym organem, przy którym powinna działać Rada, jest Minister Sprawiedliwości, chociażby z tego względu, że Minister Sprawiedliwości (a nie Prezes Rady Ministrów) sprawuje nadzór nad organami pomocy prawnej (w tym m.in. nad samorządem adwokackim i radcowskim). Według założeń, to Minister Sprawiedliwości (a nie Prezes Rady Ministrów) ma wydawać rozporządzenie określające wysokość stawek wynagrodzeń za udzielaną pomoc prawną (s. 7, zob. pkt 9 opinii).

W ustawie powinny zostać rozszerzone zadania Rady, np. na przyjmowanie corocznych sprawozdań PCPR i MOPS o świadczonej pomocy prawnej oraz określony dokładny skład Rady Pomocy Prawnej.

9. W założeniach brak jest określenia stawek wynagrodzeń i zwrotu udokumentowanych wydatków dla podmiotów udzielających pomocy prawnej. Oczywistym jest, że – jak stwierdzono w założeniach (s. 7) – kwestie te zostaną określone na podstawie stosownego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Należy jednak w rozporządzeniu wyraźnie określić, czy informacje prawne, tzw. podstawowa pomoc prawna (tj. porada prawna, sporządzenie pisma procesowego, itp.), tzw. rozszerzona pomoc prawna, będzie finansowana według stawek adwokackich i radcowskich, czy według innych ustalonych stawek, czy też określała to będzie osoba udzielająca pomocy prawnej. W ustawie powinien znaleźć się również zapis unieważniający umowy między klientem a prawnikiem opiewające na wyższe – niż określone w rozporządzeniu – stawki wynagrodzenia.

IV. Konkludując, opiniowane założenia do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych należy, pomimo pewnych wniosków krytycznych, ocenić pozytywnie.

Brak dostępu obywateli RP do bezpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym stanowi poważne naruszenie prawa do sądu i dyskryminuje osoby niezamożne. Stąd też uchwalenie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych jest warunkiem

koniecznym do realizacji pryncypiów demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz prawa Unii Europejskiej.

Opiniowane założenia do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych, przedłożone Krajowej Radzie Radców Prawnych, określają jedynie w sposób ogólny system dostępu osób niezamożnych do usług prawniczych, brak jest bowiem projektu ustawy. To z kolei umożliwia jedynie ogólną ocenę założeń.

dr Joanna Bodio